

# Los partidos políticos ante la reforma petrolera en México\*

Steven Johansson Mondragón\*\*

## Resumen

El trabajo busca establecer la posición de los tres principales partidos políticos mexicanos en torno a la reforma petrolera, con el propósito de evaluar la distancia ideológica que los separa. Si las iniciativas presentadas por los partidos en 2008 muestran posiciones inicialmente divergentes, la aprobación, en ese mismo año, del paquete de reformas y, sobre todo, el acuerdo en la materia suscrito en el marco del *Pacto por México*, dejan ver un proceso de creciente alineamiento en torno a medidas que buscan propiciar una mayor participación de la iniciativa privada en el sector.

**Palabras clave:** partidos políticos mexicanos, convergencia partidaria, ideología, reforma petrolera, *Pacto por México*.

## Abstract

This paper intends to establish the position of the three major Mexican political parties on the oil reform, in order to assess the ideological distance existing between them. The legislative proposals presented by these parties in 2008 show diverging initial positions. However, the approval, in that same year, of the oil reform package and, above all, the agreement concluded within the framework of the *Pacto por Mexico*, reveal a process of growing alignment with regard to measures that focus on enhancing the private enterprise involvement in the sector.

**Key words:** Mexican political parties, partisan convergence, ideology, oil reform, *Pact for Mexico*

## Introducción

Desde la década de 1960, diversos trabajos han consignado, bajo diferentes denominaciones (fin de la ideología, convergencia partidaria), el declive de “los conflictos intelectuales marcados entre grupos representantes de valores diferentes” (Lipset, 1968: 357). Tras analizar el contenido de los programas de los partidos políticos de seis democracias

\* El presente trabajo fue elaborado en el marco de una estancia posdoctoral realizada en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, bajo los auspicios del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

\*\* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM.

occidentales (Austria, Francia, Gran Bretaña, Italia, Estados Unidos y Alemania) entre 1911 y 1976, John C. Thomas concluye, por ejemplo, que las diferencias programáticas en todos los países menos uno (Estados Unidos) han declinado uniformemente entre las décadas de los sesenta y los setenta (Thomas, 1980: 356). Donald Sassoon observa, por su parte, una marcada tendencia, en Europa, durante las décadas de los ochenta y noventa, a la homogeneidad y a la convergencia entre la izquierda y la derecha, fenómeno que el autor atribuye al “extraordinario éxito ideológico de los partidarios de la liberalización de las fuerzas del mercado” (Sassoon, 1997: 2-3).

Para Sassoon, la izquierda europea (los partidos socialistas, socialdemócratas y laboristas, aunque también los excomunistas) comparte en la actualidad los valores centrales del paradigma neoliberal:

Sus coordenadas básicas son la aceptación de que las fuerzas del mercado pueden ser reguladas pero no eliminadas; (...) que el crecimiento del gasto público debe de ser frenado; que el Estado de bienestar puede ser defendido, pero no ampliado; que la privatización puede ser inevitable e incluso, cuando erradica los monopolios, deseable; que la igualdad, aunque permanezca como un objetivo a alcanzar, puede ser atenuada por la necesidad de preservar los incentivos y la competencia; que el poder de las instituciones financieras internacionales —y sobre todo de los mercados financieros— sólo puede ser contenido (si acaso ello es posible) por acuerdos internacionales y no por políticas unilaterales (Sassoon, 1997: 3-4).

Algunos autores, entre los que destaca Lipset (1968), han buscado explicar la *policy convergence* a partir de los cambios en la estructura social de las sociedades desarrolladas. La industrialización y la prosperidad que ésta conlleva, habrían desembocado en una creciente ampliación de las clases medias, la cual, al reducir los antagonismos de clase, habría empujado a los partidos a abandonar ideologías anacrónicas y sus llamados en dirección de las clases sociales (Abramson, 1971: 131). Otros han puesto su atención en la dinámica de la competencia electoral (Offe, 1996) y los cambios organizativos que los partidos políticos han experimentado en la segunda mitad del siglo XX (Kirchheimer, 1980; Mair y Katz, 1997), fenómenos que han llevado a la desideologización de estas organizaciones (Kirchheimer, 1980: 332) y a una limitación de la competencia dentro de los sistemas de partidos (Offe, 1996: 69-70).

Pero es, sin duda, la explicación que vincula la convergencia con las presiones de naturaleza económica la que ha dado lugar al mayor número de trabajos. Para la hipótesis de la movilidad del capital, una de las teorías

más socorridas, la presión para la convergencia proviene de la creciente movilidad de los flujos comerciales y de capital, que limita la capacidad de los Estados para actuar en contra de las fuerzas del mercado (Drezner, 2001: 57-58). Como resultado de esta limitación “estructural”, la aplicación de políticas económicas que gozan de la preferencia de los mercados se impondría a los gobiernos como una suerte de “ley de hierro de las políticas públicas” (Cohen, 1996: 287).

Algunos autores rechazan, sin embargo, que la creciente integración económica haya acabado con la posibilidad de los partidos de diferente signo ideológico de optar por estrategias económicas diferenciadas. Aunque reconocen que la globalización ha reducido la eficacia de los instrumentos tradicionales de política económica a los que pueden recurrir los partidos de izquierda y de derecha (las políticas fiscales y monetarias “keynesianas” y “monetaristas”, respectivamente), Garrett y Lange consideran, por ejemplo, que éstos todavía disponen de un margen de maniobra para alcanzar sus objetivos partidarios, al tener la posibilidad de “moldear” las “políticas orientadas hacia la oferta” (1991: 541).

En México prevalece la percepción de una distancia ideológica significativa entre los principales partidos políticos (Prud’homme, 1998). Existen, sin embargo, elementos para pensar que nuestro sistema de partidos no es ajeno al fenómeno de la convergencia. Durante su VI Congreso Nacional, en abril de 2001, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que algunos autores ubican “mucho más a la izquierda” que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN) (Prud’homme, 2001: 183), hizo explícita su adhesión al libre mercado, al asumir que “mercado y competencia son ahora dos variables centrales de la construcción de los nuevos derroteros de la izquierda nacional y mundial” (PRD, 2001).

En un trabajo reciente, llego a la conclusión de que la distancia ideológica que separa a estos partidos ha tendido a disminuir, a la vez que el conjunto de los partidos se ha corrido marcadamente hacia la derecha. Esta reducción de la distancia ideológica se verifica tanto en documentos programáticos de carácter general (como las plataformas electorales) como en diversas iniciativas de ley promovidas durante las últimas legislaturas.

El *Pacto por México*, suscrito al inicio de la LXII Legislatura por los dirigentes nacionales de los tres principales partidos políticos mexicanos, a propuesta del presidente electo Enrique Peña Nieto, y cuyo propósito es impulsar un conjunto de iniciativas y de reformas “que el país necesita” (*Pacto por México*, 2012: 1-2), constituye sin duda una evidencia más del grado relativamente alto de consenso existente entre las fuerzas políticas

de nuestro país. Entre los 95 “compromisos” que contiene el documento se encuentran, en efecto, algunas de las llamadas reformas estructurales que, como la energética, “más han polarizado a las fuerzas políticas” en los últimos años (Adame, 2013).

En este trabajo pretendo establecer la posición de los partidos en torno a esta última reforma, con el propósito de evaluar la distancia ideológica que los separa, lo que puede arrojar luz sobre los efectos de la globalización en las ideologías partidarias (convergencia o —por el contrario— preservación de un margen de autonomía) en el caso mexicano. Debido a la persistente confrontación a lo largo de las últimas décadas, en México y en el mundo, entre posiciones “nacionalistas” y posiciones “aperturistas”<sup>1</sup> (Mabro, 2007), cabría esperar encontrar importantes diferencias en las posiciones de los partidos. No obstante, éstas también podrían reflejar un creciente consenso en torno a la posibilidad de permitir una mayor participación de la iniciativa privada en algunas áreas de la industria petrolera.

Tras resumir, en una primera sección, los cambios que ha experimentado el sector petrolero desde mediados de la década de los ochenta, analizo, en una segunda sección, las iniciativas de reforma presentadas ante el Congreso durante la LX Legislatura. Dedico una tercera sección a la presentación de las principales medidas del paquete de reformas en la materia, aprobado en diciembre de 2008 con el voto de los legisladores del PAN, del PRI y de una mayoría de legisladores del PRD. En una cuarta sección expongo los principales ejes de la reforma energética contemplada en el *Pacto por México*, consensuados por las dirigencias nacionales de los partidos firmantes del documento.

## **La reestructuración gradual del sector petrolero (1986-2006)**

La industria petrolera mexicana ha sido objeto, desde mediados de la década de los ochenta, de una reestructuración gradual que ha buscado, por un lado, “modernizar” a Pemex para que opere con criterios empresariales

<sup>1</sup> Para Robert Mabro, el “nacionalismo petrolero”, que se inicia en México en 1938, tiene un momento de auge en las décadas de 1960 y 1970, cuando se producen nacionalizaciones parciales o totales de la industria petrolera en la mayoría de los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). La tendencia se invierte en la década de 1990, con la apertura de los sectores *upstream* de varios países miembros de la OPEP a petroleras extranjeras. Pero las cosas vuelven a cambiar a principios del siglo XXI, cuando los gobiernos de Venezuela, Bolivia y Rusia buscan recuperar el control estatal sobre el sector (Mabro, 2007: 2-5).

y, por otro, abrir un creciente número de actividades del sector a la participación de la iniciativa privada. En 1992 se divide a la empresa en un *holding*, con una estructura central (el Corporativo) y cuatro empresas filiales (subsidiarias) con el propósito de promover una administración más eficiente (al hacer aparecer ganancias y pérdidas de cada una de las filiales) e introducir un “ambiente de mercado” (estableciendo, por ejemplo, precios de transferencia entre las filiales basados en los precios del mercado internacional y no en los costos de producción), con lo que se prepararía, al mismo tiempo, la apertura al capital privado de dos de las subsidiarias (Pemex Gas y Petroquímica Básica y Pemex Petroquímica) (Rousseau, 2006: 30-33).

En lo que respecta a la apertura al sector privado de diversas actividades de la industria petrolera, la reestructuración se ha hecho por dos vías: los cambios legales y constitucionales, en el caso de las actividades *downstream* (refinación, petroquímica, transporte y distribución) y, en el caso de las actividades *upstream* (exploración y producción), el diseño de diferentes modalidades de contratación y de financiamiento que han permitido a inversionistas realizar trabajos por cuenta de Pemex.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, los petroquímicos son divididos en “básicos” y “secundarios”, con el fin de reservar los primeros al Estado y abrir los segundos al capital privado, y se inicia un proceso de reclasificación de esos productos para hacerlos pasar de la primera a la segunda categoría.<sup>2</sup> Sin embargo, no es sino hasta 1995 que el gobierno intenta, sin éxito, vender los complejos petroquímicos de Pemex a particulares (Rousseau, 2006: 42-43). En 1996, Ernesto Zedillo modifica, por otro lado, la *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo* para permitir la inversión privada en las actividades de transporte, almacenamiento, venta y distribución del gas natural (Cárdenas, 2009: 52).

En el caso de las actividades *upstream* (exploración y producción), ante la imposibilidad de tener inversión privada directa, los gobiernos han optado, desde el sexenio de Ernesto Zedillo, por crear mecanismos de financiamiento y de contratación que permitan la participación de particulares en el financiamiento o la ejecución de obras y servicios. Zedillo pone en marcha, así, los Proyectos de Infraestructura Diferidos en el Registro Público (Pidiregas), mecanismo que entrega a particulares el financiamiento para la realización de obras y servicios por cuenta de Pemex (Cárdenas, 2009: 52-53).

<sup>2</sup> Para 2008, el número de petroquímicos básicos reservados al Estado se había reducido de 34 a 9 (Ibarra, 2008: 13).

El gobierno de Vicente Fox continúa con los Pidiregas y diseña, además, los contratos de servicios múltiples (CSM), que permiten a empresas extranjeras explotar, extraer y procesar gas metano y otros petroquímicos básicos (Cárdenas, 2009: 53). A diferencia de los contratos de obras y servicios convencionales, los CSM cubren en un solo contrato los servicios de exploración, producción, desarrollo, transporte, procesamiento e infraestructura. Tienen una duración de 20 años y son reembolsados en función del precio del gas, característica que ha hecho que algunos consideren que se trata de contratos de riesgo, en los que la fórmula de remuneración está asociada al precio de los hidrocarburos y no al precio de los insumos que se utilizan en la producción (Rousseau, 2006: 45). El gobierno de Felipe Calderón, por su parte, extiende los CSM a la totalidad de las fases de la industria petrolera (Cárdenas, 2009: 55).

Para Jaime Cárdenas, el “contratismo” ha llevado a que hoy en día los principales trabajos petroleros no sean ejecutados por Pemex, sino por empresas extranjeras<sup>3</sup> (Cárdenas, 2009: 55). Esta situación obliga a relativizar posiciones como la de Carlos Elizondo Mayer-Serra, quien afirma que México tiene uno de los sectores petroleros menos abiertos del mundo (Elizondo, 2011: 9). Sin duda, tanto la Constitución como la *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo* siguen imponiendo (aun después de la reforma de 2008) restricciones legales importantes a la participación del sector privado en las actividades *upstream* de la industria petrolera, pero el diseño de nuevas modalidades de financiamiento y de contratación ha permitido una apertura *de facto* de la totalidad de estas actividades.

## Las propuestas de reforma energética de 2008

Durante la LX Legislatura, los tres principales partidos políticos mexicanos presentan ante el Congreso sus respectivas propuestas de reforma energética. El Ejecutivo, de extracción panista, envía al Senado, el 8 de abril de 2008, un paquete con cinco iniciativas. El 19 de mayo completa el paquete con una iniciativa que modifica la *Ley Federal de Derechos*, en el capítulo de hidrocarburos, presentada ante la Cámara de Diputados. La iniciativa del PRI es presentada, ante el Senado, el 23 de julio de ese mismo

<sup>3</sup> De acuerdo con David Ibarra, la inversión realizada a través de Pidiregas representaba, en 2006, el 89% de la formación de capital de Pemex (Ibarra, 2008: 16).

año y la del PRD, suscrita por senadores de ese partido, del Partido del Trabajo y de Convergencia, es presentada ante la Comisión Permanente del Congreso el 27 de agosto también del mismo año.

Aunque existe un consenso en torno a la necesidad de una transformación de Pemex, los diagnósticos sobre la paraestatal y la industria petrolera difieren. Para el PAN, la industria petrolera enfrenta retos de grandes proporciones. Desde el año 2004, la producción de crudo ha venido disminuyendo. Los yacimientos de fácil acceso se agotan y es necesario acudir crecientemente a yacimientos más complejos para sostener los niveles de producción. Ahora bien, estos últimos presentan “desafíos enormes” en lo que se refiere a tecnología, riesgos geológicos y financieros y capacidad de ejecución de los proyectos. A esto se suma una constante reducción, desde 1984, del acervo de reservas totales del país. Por otro lado, la dependencia del exterior en gasolinas, gas natural, gas LP y petroquímicos ha crecido a niveles preocupantes. Los retos en materia de transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos son también importantes.

El PRI considera que Pemex y el sector petrolero están en crisis. Entre los problemas, ese partido destaca la escasez de reservas y la incapacidad de refinar petróleo para abastecer la demanda nacional de gasolina y otros petrolíferos, situación que atribuye a las últimas administraciones, que no han construido refinerías y han debilitado las finanzas y la capacidad operativa de Pemex. El sistema fiscal que se aplica a la paraestatal la ha llevado a sobreendeudarse y la mantiene “atada de manos” para invertir, modernizar sus instalaciones y responder a los cambios del mercado. La dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la conformación y aplicación de su presupuesto le impide, por otro lado, una operación eficiente.

Para el PRD, la situación que enfrenta la industria petrolera obedece a que, desde hace varios lustros, los gobiernos en turno decidieron incrementar la extracción de petróleo para la exportación, incremento que se ha acompañado de una baja tasa de restitución de las reservas y del agotamiento acelerado de los yacimientos actuales. Las entidades públicas del sector se han debilitado y se ha promovido una participación cada vez mayor de empresas transnacionales en actividades reservadas por la Constitución al Estado. Por otro lado, la utilización del petróleo como medio para proveer de recursos al gobierno ha descapitalizado a la industria. El partido considera, sin embargo, que el país cuenta con los recursos económicos y los talentos necesarios para desarrollar todas las áreas de la industria petrolera, por lo que no hace falta compartir los hidrocarburos, ni entregar parte de sus beneficios a la inversión privada.

Ante los retos, los partidos coinciden en la necesidad de fortalecer a Pemex, dotando a la empresa de mayor autonomía presupuestaria y de gestión. Existen, por el contrario, posiciones divergentes en torno a las medidas (propuestas por el PAN, y en menor medida por el PRI) encaminadas a permitir una mayor participación de la iniciativa privada en el sector.

### *Nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos*

Los tres partidos promueven una nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos. En las tres propuestas se otorga mayor autonomía a la paraestatal para el manejo de su presupuesto, para contraer deuda y para disponer de los excedentes de ingresos propios sin la autorización de la Secretaría de Hacienda. Las tres iniciativas abren, por otro lado, la posibilidad de que Pemex emita títulos de crédito,<sup>4</sup> incorporan a “consejeros profesionales” (PAN, PRI) o “consejeros en representación de la sociedad” (PRD) al Consejo de Administración de la empresa<sup>5</sup> y establecen, en este último, diversos comités técnicos.<sup>6</sup>

En lo que respecta a la estructura organizativa y operativa de Pemex, PAN y PRI otorgan al Consejo libertad para determinarla, mientras que el PRD propone hacer de Pemex un organismo “plenamente integrado”, desapareciendo a los organismos subsidiarios (Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica), y sólo concede al Consejo libertad para determinar su estructura en las actividades no reservadas en forma exclusiva a la nación. El PRI, por

<sup>4</sup> La iniciativa del PRD faculta al Consejo de Administración de Pemex para autorizar “la emisión de bonos u obligaciones de cualquier naturaleza”, mientras que las de PAN y PRI prevén la emisión de “bonos ciudadanos”, títulos de crédito que podrán ser adquiridos por personas físicas mexicanas, directamente o a través de diversos intermediarios financieros.

<sup>5</sup> PAN y PRI proponen la incorporación de cuatro consejeros profesionales, con un peso decisivo en las determinaciones del Consejo, ya que éstas requieren del voto favorable de por lo menos dos de estos consejeros. El PRD, por su parte, propone que sean tres, y que presenten trimestralmente un informe al Consejo con su opinión respecto a la marcha y operación de la empresa. Estos informes deberán contener, además, los votos particulares que disientan de las decisiones del Consejo, fundamentando las razones de su oposición.

<sup>6</sup> El PAN propone tres comités (de Transparencia y Auditoría, de Estrategia e Inversiones y de Remuneraciones). El PRI añade a estos últimos dos comités más (de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios y de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable). El PRD, por su parte, propone cuatro comités (de Fiscalización y Transparencia, de Obras y Adquisiciones, de Eficiencia y Prácticas de Gestión y de Remuneraciones).



su parte, autoriza la creación de “organismos descentralizados de carácter estratégico filiales” para la contratación de adquisiciones, arrendamiento, servicios y obras de Petróleos Mexicanos.<sup>7</sup>

Tanto el PAN como el PRI proponen un régimen especial para la para-estatal en materia de adquisiciones, servicios y obras públicas, pero sólo para las “actividades sustantivas de carácter productivo”. Este régimen prevé diversos supuestos de excepción a la licitación pública para llevar a cabo contrataciones mediante adjudicaciones directas o procedimientos de invitación restringida.<sup>8</sup> Aunque rechaza un régimen especial para Pemex, el PRD permite acudir a estos dos procedimientos en los contratos de exploración y desarrollo o de construcción de instalaciones industriales, de transporte o de almacenamiento.

En la contratación de adquisiciones, obras públicas y servicios, tanto el PRD como el PRI promueven, por otro lado, la incorporación de “contenidos nacionales”. Así, el primero propone dar preferencia, en estos rubros, a las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana, así como buscar, para la contratación de grandes proyectos, la “incorporación creciente de contenidos nacionales”. El segundo, por su parte, establece que las adquisiciones, los servicios y las obras que se contraten deberán considerar la incorporación de materiales, maquinarias, equipo de instalación permanente y servicios de procedencia nacional, por el porcentaje de valor que determine el Consejo de Administración.<sup>9</sup>

Aun cuando el PAN modifica el artículo 6º, fracción II de la *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo* para establecer que Petróleos Mexicanos no se someterá a jurisdicciones extranjeras tratándose de controversias referidas a contratos de obras y prestación de servicios en territorio nacional, tanto este partido como el PRI promueven que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios puedan venir, tratándose de actos jurídicos de carácter internacional, “la aplicación

<sup>7</sup> En su propuesta de modificación al artículo 4º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, el partido precisa que estos organismos se constituirán por decreto del Ejecutivo, a propuesta del Consejo de Administración, y que tendrán por objeto realizar, por cuenta de la empresa, las actividades de construcción de ductos y los servicios de refinación de petróleo, transporte y almacenamiento y distribución de hidrocarburos y derivados de éstos.

<sup>8</sup> Se podrá recurrir a éstos en los siguientes casos: derrames y otros accidentes; servicios de evaluación de riegos, coberturas y servicios financieros; contrataciones con el propósito de desarrollar innovaciones tecnológicas; servicios de consultoría, asesoría, investigaciones y capacitación, entre otros.

<sup>9</sup> El artículo 13 transitorio de la iniciativa del PRI prevé incrementar el grado de contenido nacional en un mínimo de 25 por ciento.

de derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga mejor al cumplimiento de su objeto”.<sup>10</sup>

### *Nuevas modalidades de contratación*

Aun cuando PAN y PRI insisten que en los contratos de obras y de prestación de servicios que Petróleos Mexicanos celebre con personas físicas y morales, la nación mantendrá en todo momento el dominio directo y el control sobre los hidrocarburos, y que en ningún caso podrá pactarse como pago por éstos un porcentaje de la producción ni participaciones en los resultados de las explotaciones, promueven nuevas modalidades de contratación que permiten modificar los contratos durante la ejecución del proyecto y que establecen una relación entre la remuneración y el éxito de los proyectos, lo que, para algunos especialistas, hace que estos contratos adquieran las características de contratos incentivados (Cárdenas, 2009: 71, 79), prohibidos por el artículo 6º de la *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo*.

Acción Nacional propone, así, que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios puedan celebrar contratos “en los que se pacte una remuneración fija o variable, determinada o determinable, con base en las obras y servicios especificados al momento de la instalación o que el desarrollo del proyecto exija con posterioridad”, y en los que se puedan pactar “incentivos tendientes a maximizar la eficacia o éxito de la obra o servicio, los cuales serán pagaderos únicamente en efectivo”.<sup>11</sup> Se trata, como se explica en la exposición de motivos de la iniciativa, de contratos en los que tanto el contenido como el precio pueden ser determinados en el transcurso de la ejecución del proyecto.

El Revolucionario Institucional ofrece una propuesta similar, aunque más desarrollada. Contempla, por un lado, que los contratos puedan contemplar cláusulas en las que se permita a los contratistas sugerir modificaciones a los proyectos por la incorporación de avances tecnológicos, por la variación de precios de mercado de los insumos o equipos utilizados en las obras, o por la adquisición de nueva información obtenida durante la ejecución de las obras.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Artículo 49 de la iniciativa del PAN y 63 de la iniciativa del PRI.

<sup>11</sup> Artículo 46, nueva *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos* propuesta por ese partido.

<sup>12</sup> Artículo 59, nueva *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos* propuesta por ese partido.

Prevé, por otro lado, que las remuneraciones de los contratos de obras y servicios puedan ser fijados “a través de esquemas o fórmulas predeterminadas”; que los contratos de obra plurianuales puedan estipular revisiones por la incorporación de avances tecnológicos o la variación de precios de mercado de los insumos o equipos utilizados en los trabajos correspondientes; que las remuneraciones puedan condicionarse al menor o mayor éxito del proyecto; y que puedan incluirse “compensaciones” o “penalizaciones” como parte de la remuneración, “conforme a indicadores que podrán contemplar la sustentabilidad ambiental, la oportunidad, la complejidad del proyecto, la incorporación de mejoras tecnológicas, la calidad de los trabajos, el menor tiempo de ejecución de las obras, la reducción de los costos para el contratante u otros orientados a maximizar la eficacia o el éxito de la obra o servicios”.<sup>13</sup>

#### *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional* en el ramo del petróleo

A diferencia de los otros dos partidos, el PAN promueve la apertura de varias actividades de la industria petrolera a los “sectores social y privado” a través de una serie de cambios a la *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo*. La nueva redacción del artículo 3º que propone este partido excluye de las actividades que abarca la industria petrolera, reservadas en exclusiva a la nación, el transporte, almacenamiento y distribución de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo; el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar y elaborar el gas; así como el transporte, almacenamiento y distribución de los petroquímicos básicos.

En consonancia con este cambio, la iniciativa adiciona el artículo 4º para permitir la participación de los “sectores social y privado” en las actividades de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo y de petroquímicos básicos. Otras dos adiciones a este artículo autorizan a Petróleos Mexicanos y a sus organismos subsidiarios a contratar con terceros los servicios de refinación de petróleo y permiten a las personas que pretendan realizar el conjunto de actividades antes mencionadas construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos. La iniciativa del Ejecutivo añade, por último, un artículo 4º A que obliga a Petróleos Mexicanos y a sus organismos subsidiarios a realizar “los actos que sean

<sup>13</sup> Artículo 60, nueva *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos* propuesta por ese partido.

necesarios para que se dé cumplimiento a los tratados que México celebre en lo que se refiere a la exploración y desarrollo de los yacimientos de hidrocarburos transfronterizos”.

El PRI no realiza cambios significativos a esta ley, mientras que el PRD se limita a incluir algunos productos más a la lista de productos que conforman la industria petrolera (etileno, materia prima para negro de humo, naftas y metano, cuando provenga de carburos de nitrógeno y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos) con el propósito de fortalecer la industria petroquímica. Cabe destacar que ninguno de estos partidos propone modificar el párrafo del artículo 4º que permite que las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas puedan ser llevadas a cabo por los sectores social y privado, y que autoriza a estos últimos a ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos.

#### *Capítulo “hidrocarburos” de la Ley Federal de Derechos*

Tanto el PRD como el PAN proponen cambios a la *Ley Federal de Derechos*, en el capítulo sobre hidrocarburos. El primero baja la tasa del derecho ordinario sobre hidrocarburos de 71.5 a 65 por ciento del valor anual del petróleo y gas natural extraído e incrementa los porcentajes de deducibilidad: del 16.7 al 100 por ciento, en el caso de la deducibilidad del monto de las inversiones realizadas para el desarrollo y explotación de yacimientos de petróleo crudo o gas natural, y del 5 al 100 por ciento en el caso de la deducibilidad del monto de las inversiones realizadas en ductos, terminales de transporte o almacenamiento. Con estos cambios, el partido busca que la riqueza petrolera genere recursos tanto para la hacienda pública como para la inversión de la propia industria petrolera.

Aun cuando considera que la estructura fiscal de Pemex es “conveniente”, el PAN propone, por su parte, aplicar un régimen especial a los proyectos en dos zonas con características geológicas complejas: los campos del paleocanal de Chicontepec y los campos en aguas profundas. En el primer caso, se mantendrá la tasa del derecho ordinario sobre hidrocarburos del 71.5 por ciento, pero se incrementará al 100 por ciento la deducibilidad del monto de las inversiones realizadas para la exploración, recuperación secundaria, recuperación mejorada y pruebas tecnológicas. En lo que se refiere a los campos en aguas profundas, se aplicará una tasa del derecho ordinario sobre hidrocarburos de entre 60 y 71.5 por ciento y se incrementará al 100 por ciento la deducibilidad del monto de

las inversiones realizadas para la exploración, recuperación secundaria, recuperación mejorada y pruebas tecnológicas.

El PRI, a pesar de criticar en su exposición de motivos el sistema fiscal que se aplica a Pemex, “que mantiene a este organismo atado de manos para invertir”, no propone cambios en este rubro.

### *Otros ordenamientos*

Los tres partidos promueven, por último, la creación de un órgano encargado de la planeación estratégica del sector,<sup>14</sup> al que confieren atribuciones diferentes. En primer lugar, PAN y PRI limitan su radio de intervención a las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, mientras que el PRD la extiende al conjunto del sector energético. Por otro lado, este último partido otorga al nuevo órgano únicamente atribuciones de planeación y programación, mientras que los dos primeros lo dotan de mayores atribuciones: regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos; autorizar la ejecución de los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos; otorgar, modificar o revocar los permisos para la realización de obras y trabajos relacionados con la exploración y explotación de hidrocarburos.

## **La reforma aprobada en 2008**

El paquete de decretos aprobado el 23 de octubre de 2008 por la Cámara de Senadores y el 28 de octubre por la Cámara de Diputados recoge los puntos en los que existe consenso entre las principales fuerzas políticas, en particular las medidas tendientes a promover un gobierno corporativo de Pemex, y descarta la propuesta del Ejecutivo de abrir una serie de actividades de la industria a la participación de la iniciativa privada. Pero también incorpora la propuesta del Ejecutivo y del PRI de establecer nuevas modalidades de contratación que permiten hacer modificaciones a los proyectos durante su ejecución y establecer una relación entre la remuneración y el éxito de los proyectos. En otras palabras, cierra las puertas a la

<sup>14</sup> El PAN denomina a este órgano “Comisión del Petróleo”; el PRI, “Comisión Nacional Reguladora del Petróleo”, y el PRD, “Consejo Nacional de Energía”. PAN y PRI crean estos órganos a través de la expedición de leyes específicas (*Ley de la Comisión del Petróleo*, *Ley de la Comisión Nacional Reguladora del Petróleo*), mientras que el PRD lo hace modificando el artículo 33 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

participación directa de los particulares en las actividades de la industria petrolera, pero promueve al mismo tiempo una mayor participación indirecta a través de modalidades de contratación más atractivas que las que existen en ese momento.

### *Nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos*

La nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos otorga mayor autonomía a Pemex en el manejo de su presupuesto,<sup>15</sup> para contraer deuda<sup>16</sup> y para disponer de los excedentes de ingresos propios sin requerir de la autorización de la Secretaría de Hacienda; abre la posibilidad de que Pemex emita títulos de crédito<sup>17</sup> (“bonos ciudadanos”); faculta al Consejo de Administración para determinar la estructura organizacional y operativa de la paraestatal, así como para proponer al Ejecutivo la creación de filiales; incorpora al Consejo de Administración a cuatro consejeros profesionales, con un peso decisivo en las determinaciones del Consejo;<sup>18</sup> establece, en este último, una serie de comités técnicos;<sup>19</sup> somete, por último, las “actividades sustantivas de carácter productivo” de la empresa a un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, de manera que cuando las licitaciones públicas “no sean idóneas para asegurar las mejores condiciones”, las contrataciones puedan llevarse a cabo por medio de procedimientos de invitación restringida o adjudicación directa.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> El artículo 49, fracción V, prevé que el Consejo de Administración autorice el presupuesto sin intervención de la Secretaría de Hacienda, mientras que la fracción II faculta al Consejo para aprobar las adecuaciones al presupuesto de Pemex y de sus organismos subsidiarios sin requerir de la autorización de esa secretaría.

<sup>16</sup> El artículo 44, fracción II, permite a Petróleos Mexicanos realizar, sin la autorización de la Secretaría de Hacienda, negociaciones para acudir al mercado externo de dinero y capitales. Prevé, además, que la empresa pueda contratar los financiamientos externos que requiera, así como contratar obligaciones constitutivas de deuda.

<sup>17</sup> El artículo 47 prevé que estos títulos otorguen a sus tenedores una contraprestación viculada con el desempeño del organismo.

<sup>18</sup> El artículo 15 establece que cualquier decisión que adopte el Consejo de Administración requerirá del voto de al menos dos consejeros profesionales.

<sup>19</sup> La ley prevé, en su sección IV, la creación de siete comités: de Auditoría y Evaluación de Desempeño; de Estrategia e Inversiones; de Remuneraciones; de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios; de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; de Transparencia y Rendición de Cuentas; y de Desarrollo e Innovación Tecnológica. Algunos de estos comités fueron propuestos por el Ejecutivo, otros por el PRI, y otros más por el PRD (*vid supra*, apartado sobre las propuestas de reforma energética).

<sup>20</sup> Artículo 54. El artículo 51, por su lado, establece que, tratándose de las “actividades sustantivas de carácter productivo”, así como de la petroquímica distinta a la básica, las

En lo que se refiere a la competencia de los tribunales nacionales y extranjeros, la nueva ley establece que los actos jurídicos que celebren Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios se regirán por las leyes federales mexicanas y que las controversias nacionales serán, “salvo acuerdo arbitral”, de la competencia de los tribunales de la Federación. Tratándose de actos jurídicos de carácter internacional, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán convenir la aplicación de derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros y celebrar acuerdos arbitrales.

### *Nuevas modalidades de contratación*

La nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos establece nuevas modalidades de contratación que permiten modificar los proyectos durante su ejecución y vincular las remuneraciones con los resultados de la obra o servicio. El artículo 60 dispone que los contratos podrán contemplar cláusulas donde se permita a las partes hacer modificaciones a los proyectos por la incorporación de avances tecnológicos, la variación de los precios de los insumos o equipos utilizados o por la adquisición de nueva información obtenida durante la ejecución de las obras.

Este mismo artículo y el siguiente imponen una serie de restricciones a los contratos con el propósito de impedir que se celebren contratos de riesgo o que contemplen compartir la producción. El artículo 60 establece, así, que las remuneraciones serán siempre en efectivo, “por lo que no podrán pactarse como pago por los servicios o las obras un porcentaje de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos o de las utilidades de la entidad contratante”. Tampoco podrán suscribirse “contratos que contemplen esquemas de producción compartida ni asociación en las áreas exclusivas y estratégicas a cargo de la Nación”. El artículo 61 agrega que las remuneraciones serán determinadas a través de esquemas fijos o fórmulas predeterminadas con las que se obtenga un precio fijo.

Sin embargo, el mismo artículo 61 prevé, en el caso de los contratos de obras plurianuales, que las remuneraciones puedan ser revisadas “por la incorporación de avances tecnológicos o la variación de los precios de

---

adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas que realice Petróleos Mexicanos “se regirán conforme a lo dispuesto en esta Ley” (y no por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público).

mercado de los insumos o equipos utilizados en los trabajos correspondientes u otros que contribuyan a mejorar la eficiencia del proyecto”. Establece —por otro lado— que los contratos podrán incluir “compensaciones adicionales” cuando:

- a) El contratante obtenga economías por el menor tiempo de ejecución de las obras;
- b) El contratante se apropie o se beneficie de nuevas tecnologías proveídas por el contratista, o
- c) Concurran otras circunstancias atribuibles al contratista que redunden en una mayor utilidad de Petróleos Mexicanos y en un mejor resultado de la obra y servicio, y siempre que no se comprometan porcentajes sobre el valor de las ventas o sobre la producción de hidrocarburos.

Resulta claro que las nuevas modalidades de contratación previstas por la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos establecen una relación entre la remuneración y el éxito de los proyectos, lo que, para algunos especialistas, hace que estos contratos adquieran las características de contratos de desempeño o incentivados, que implican compartir los beneficios de la explotación de los recursos petroleros con particulares (Cárdenas, 2009: 71).

### *Otros ordenamientos*

La reforma aprobada modifica otros ordenamientos<sup>21</sup> y expide algunos nuevos,<sup>22</sup> entre los que destaca la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, que crea un nuevo órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, con autonomía técnica y operativa, encargado de apoyar a ésta en sus tareas de planeación estratégica del sector y de regulación y supervisión de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos. La

<sup>21</sup> Hace algunos cambios a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, modifica algunas leyes para hacerlas compatibles con la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos (Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), y otorga mayores facultades a la Comisión Reguladora de Energía (Ley de la Comisión Reguladora de Energía).

<sup>22</sup> Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.



ley no faculta a la Comisión, como lo proponían PAN y PRI, para otorgar, modificar o revocar los permisos para la realización de obras y trabajos relacionados con la exploración y explotación de hidrocarburos, sino tan sólo para dictaminar técnicamente los proyectos y para “emitir opinión” sobre la asignación de áreas para fines de exploración y explotación.<sup>23</sup>

El paquete de decretos es aprobado con el voto de las fracciones parlamentarias del PAN, del PRI y de una mayoría de los legisladores del PRD en el Senado y en la Cámara de Diputados. En el Senado, 20 legisladores perredistas (19 en el caso del dictamen de la *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos*) se pronuncian a favor de los dictámenes, y sólo cuatro en contra. En la Cámara de Diputados, el número de legisladores que se oponen a la reforma es significativamente más alto que en la Cámara de Senadores, pero el número de los que la aprueban sigue siendo mayoritario. Un grupo de entre 44 y 54 diputados se declara en contra de los diferentes dictámenes que conforman la reforma, mientras que el grupo de los que se pronuncian a favor oscila entre 63 y 72 diputados.

En la discusión de los dictámenes, tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados,<sup>24</sup> las únicas objeciones importantes de los legisladores del PRD tienen que ver con los artículos 47 y 48 de la nueva *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos*, referentes a los “bonos ciudadanos”, y con una fracción del artículo 60 de esa misma ley. En el primer caso, los perredistas no cuestionan la emisión de títulos de crédito en sí, sino el hecho de que los dividendos sean definidos en función del desempeño de Pemex.<sup>25</sup> En el caso del artículo 60, los senadores y diputados perredistas piden que se agregue a ese artículo una fracción VII para prohibir explícitamente la posibilidad de suscribir contratos de exploración o producción que contemplen el otorgamiento de bloques o áreas exclusivas para un

<sup>23</sup> Artículo 4º de la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

<sup>24</sup> Véase el *Diario de Debates de la Cámara de Senadores* del 23 de octubre de 2008 y el *Diario de Debates de la Cámara de Diputados* del 28 de octubre del mismo año (las referencias exactas se encuentran en la bibliografía).

<sup>25</sup> El senador Pablo Gómez manifiesta, así, que se equivocan quienes piensan “que nosotros no estamos de acuerdo con que Pemex se financie en el mercado de dinero”, y explica: “Yo les he planteado a mis colegas de las comisiones dictaminadoras que Pemex puede emitir títulos de renta fija, es decir, verdaderos títulos de crédito, como lo hace el gobierno, como lo hacen todos los gobiernos del mundo. Pero ningún gobierno emite —para ser pagado con sus propias ganancias— títulos de crédito, de renta variable, porque no puede disponer de lo que no es suyo, porque no pueden convertir a su país en una sociedad anónima, y tampoco a sus partes integrantes. Y Pemex, yo les recuerdo que es una parte integrante del país, propiedad de la nación”.

solo contratista, con el fin de evitar la concentración de una sola empresa en un área exclusiva.<sup>26</sup>

Los senadores y diputados perredistas no se oponen a las nuevas modalidades de contratación, las cuales constituyen, según Jaime Cárdenas, uno de los “elementos privatizadores” más significativos de la reforma aprobada, junto con la emisión de títulos de crédito que entregan parte de la renta petrolera a los tenedores, la aplicación del derecho extranjero y la competencia de tribunales extranjeros, y la creación de empresas filiales, que este autor considera como “el instrumento favorito para el contratismo en Pemex” (Cárdenas, 2009: 109-110).

### **La reforma energética en el *Pacto por México***

El 2 de diciembre de 2012, el presidente electo, Enrique Peña Nieto, y los dirigentes nacionales del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Jesús Zambrano Grijalva, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), María Cristina Díaz Salazar, y del Partido Acción Nacional (PAN), Gustavo Madero Muñoz, firman el *Pacto por México*, “acuerdo político” que compromete al gobierno y a las principales fuerzas políticas a “impulsar un conjunto de iniciativas y reformas” para transformar al país (*Pacto por México*, 2012: 2). Entre los acuerdos que contiene el documento, se encuentran aquellos relativos a la reforma energética,<sup>27</sup> plasmados en los compromisos 54 a 60.

En el documento, el Ejecutivo Federal y los partidos firmantes se comprometen a mantener en manos de la nación, a través del Estado, la propiedad y el control de los hidrocarburos y la propiedad de Pemex como empresa pública (compromiso 54); a transformar a Pemex en una empresa pública de carácter productivo, reformando su régimen fiscal y dotándola de reglas de gobierno corporativo (compromiso 55); a ampliar la capacidad de ejecución de la industria de exploración y producción de hidrocarburos, maximizando la renta petrolera (compromiso 56); a ampliar las facultades y fortalecer al órgano regulador (la Comisión Nacional de Hidrocarburos), así como a someter a Pemex a las exigencias de eficiencia y transparencia que enfrentan las empresas petroleras del mundo

<sup>26</sup> Proponen que la fracción VII en cuestión diga a la letra: “No se suscribirán contratos de exploración o de producción que contemplen el otorgamiento de bloques o áreas exclusivas”.

<sup>27</sup> De acuerdo con el calendario inicialmente acordado, la reforma debió ser presentada durante el primer semestre de 2013 (*Pacto por México*, 2012: 29).

(compromiso 58); a convertir a Pemex en el motor de promoción de una cadena de proveedores nacionales y reforzar su papel en la producción de fertilizantes (compromiso 59); a hacer de Pemex uno de los ejes centrales en la lucha contra el cambio climático, aplicando una estrategia que desarrolle energías renovables y ahorre energía (compromiso 60) (*Pacto por México*, 2012: 13-14).

Hasta allí, ninguno de los “compromisos” deja ver una intención “privatizadora”. Sin embargo, el compromiso 57 obliga al Ejecutivo y a los partidos firmantes a realizar:

(...) las reformas necesarias para crear un entorno de competencia en los procesos económicos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos, sin privatizar las instalaciones de Pemex (*Pacto por México*, 2012: 14).

Como se puede apreciar, el compromiso 57 deja claramente entrever el propósito de abrir los procesos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos a la participación de la iniciativa privada. Ahora bien, este compromiso no expresa la propuesta de una de las partes que integran el Pacto, sino un acuerdo entre el Ejecutivo y los partidos firmantes del documento,<sup>28</sup> cuya redacción contradice, sin duda, la afirmación de Jesús Zambrano, presidente nacional del PRD, de que en los contenidos del Pacto no se “entregó” nada que vaya en contra del programa del partido o de su línea política.<sup>29</sup>

## Conclusiones

El análisis de las propuestas de reforma energética promovidas por los tres principales partidos políticos mexicanos durante la LX Legislatura muestra algunas coincidencias, aunque también ciertas diferencias importantes, por lo cual —en términos generales— es posible afirmar que en las iniciativas

<sup>28</sup> La parte del documento que enuncia los compromisos pactados entre las diferentes fuerzas políticas se titula, en efecto, “Acuerdos”, y el apartado en el que aparecen los compromisos relativos al “área de petróleo y gas” lleva por título “Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad” (*Pacto por México*, 2012: 3, 9).

<sup>29</sup> Declaraciones hechas durante una entrevista concedida al programa de televisión “Primer Café”, de *Canal 40*, el lunes 3 de diciembre de 2012 ([www.proyecto40.com/?p=15383](http://www.proyecto40.com/?p=15383), consultado en junio de 2013). En el Programa del partido se establece claramente la intención de “mantener reservadas, bajo propiedad y control estatal”, el petróleo y demás hidrocarburos, así como la petroquímica básica (PRD, 2011: 31).

presentadas en 2008, estos partidos exhiben posiciones iniciales divergentes en torno a los cambios que requieren Pemex y la industria petrolera.

En sus iniciativas, los tres partidos coinciden en el objetivo de dotar a Pemex de mayor autonomía presupuestaria y de gestión, permitiéndole disponer de sus excedentes de ingresos, así como en el propósito de modificar el gobierno corporativo de la empresa, otorgando mayores facultades al Consejo de Administración e incorporando a este último a consejeros independientes para garantizar que las decisiones de este órgano sean tomadas con base en criterios técnicos. El PRD, sin embargo, se distingue de los otros dos partidos al proponer reintegrar a Pemex los organismos subsidiarios creados por la reforma de 1995.

Existen, en cambio, posiciones divergentes en lo que concierne a la apertura a la participación de la iniciativa privada de ciertas actividades de la industria petrolera y a las modalidades de contratación. El PAN es el único partido que propone la apertura al sector privado de las actividades de refinación del petróleo y de transporte, almacenamiento y distribución de los productos que se obtienen de la refinación del petróleo, así como de los petroquímicos básicos. Tanto el PAN como el PRI promueven nuevas modalidades de contratación que permiten hacer modificaciones a los proyectos durante su ejecución y establecen una relación entre la remuneración y el éxito de los proyectos.

El PRD y el PAN proponen, por último, adecuaciones al régimen fiscal de Pemex. Pero mientras que el primero propone una reducción significativa de la tasa del derecho ordinario sobre hidrocarburos y un incremento, también significativo, de los porcentajes de deducibilidad, el segundo solamente propone un régimen especial, más ventajoso para la empresa, en el caso de los proyectos situados en zonas con características geológicas complejas.

Sin embargo, la votación, en octubre de 2008, de los dictámenes del paquete de reformas acerca las posiciones iniciales de los partidos. El proyecto de decreto que reforma la *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo* descarta, por un lado, la apertura al sector privado de diversas actividades de la industria petrolera, propuesta por el PAN. Por otro lado, una mayoría de legisladores del PRD vota a favor de los artículos 60 y 61 de la nueva *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos*, que introduce nuevas modalidades de contratación más atractivas para los inversionistas. Pero es, sin duda, el acuerdo suscrito en el marco del *Pacto por México*, que compromete a los partidos firmantes a realizar "las reformas necesarias para crear un entorno de competencia en los procesos

económicos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos”, el que marca el colofón de este proceso de acercamiento.

Es posible concluir, entonces, que las posiciones de los partidos en torno a la reforma energética, inicialmente divergentes, en las iniciativas presentadas en 2008, han tendido a acercarse desde entonces, reflejando un creciente consenso en torno a la posibilidad de permitir una mayor participación de la iniciativa privada en la industria petrolera.<sup>30</sup> La existencia de este consenso, en un tema en el que cabría esperar mayor divergencia, parece confirmar que el proceso de interdependencia económica —la llamada globalización— ha favorecido en México la creciente convergencia ideológico-programática de los tres principales partidos políticos.

## Bibliografía

### 1. *Iniciativas de los partidos y del Ejecutivo (en orden cronológico)*

“Iniciativa de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos; Iniciativa de decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Iniciativa de la Ley de la Comisión del Petróleo; Iniciativa de decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; e Iniciativa de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía”, en *Gaceta del Senado*, no. 224, miércoles 9 de abril de 2008 [consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx> en junio de 2013].

“Iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, relativa al régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, presentada por el Ejecutivo Federal”, en *Gaceta Parlamentaria*, año XI, no. 2507, lunes 19 de mayo de 2008 [consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx>, en junio de 2013].

<sup>30</sup> Al momento de redactar la versión final de este artículo (septiembre de 2013), los tres principales partidos políticos mexicanos ya habían presentado, en agosto de 2013, ante la Comisión Permanente del Congreso, sus respectivas iniciativas de reforma energética. Las iniciativas del PAN y del PRI confirman la voluntad de estos partidos de abrir los procesos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos a la participación de la iniciativa privada (el PAN va incluso más lejos, al proponer también la apertura de los procesos de exploración y explotación), mientras que la iniciativa perredista no fija posición al respecto, lo que puede interpretarse como un rechazo a la medida. El acuerdo suscrito en el marco del *Pacto por México* por la dirigencia del PRD (el compromiso 57) muestra, en todo caso, que existe un sector de ese partido que no se opone a la apertura a la participación de la iniciativa privada de diversas áreas de la industria petrolera.

- “Iniciativa con proyecto de decreto que presentan senadores y diputados del Partido Revolucionario Institucional para reformar diversas disposiciones y expedir nuevas leyes en materia energética”, en *Gaceta del Senado*, no. 24, miércoles 23 de julio de 2008 [consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx> en junio de 2013].
- “Iniciativa con proyecto de decreto que crea, adiciona, modifica y deroga diversas disposiciones en materia del sector energético nacional (suscrita por legisladores y legisladoras del Partido de la Revolución Democrática, de Convergencia y del Partido del Trabajo)”, en *Gaceta del Senado*, no. 34, miércoles 27 de agosto de 2008 [consultada en <http://www.senado.gob.mx> en junio de 2013].
- “Iniciativa que reforma los artículos 3º y 4º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, suscrita por los diputados Elizabeth Morales García, Agustín Mollinedo Hernández y Juan Darío Lemarroy Martínez, del grupo parlamentario del PRI [sic], en *Gaceta Parlamentaria*, no. 2716, jueves 12 de marzo de 2009 [consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx> en junio de 2013].

## 2. Reforma aprobada

- “Dictamen de la Comisión de Energía, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo”, en *Gaceta Parlamentaria*, año XI, no. 2622-I, martes 28 de octubre de 2008 [consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx> en junio de 2013].
- “Dictamen de la Comisión de Energía, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 3º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público”, en *Gaceta Parlamentaria*, año XI, no. 2622-II, martes 28 de octubre de 2008 [consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx> en junio de 2013].
- “Dictamen de la Comisión de Energía, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía”, en *Gaceta Parlamentaria*, año XI, no. 2622-III, martes 28 de octubre de 2008 [consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx> en junio de 2013].
- “Dictamen de la Comisión de Energía, con proyecto de decreto por el que se crea la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética”, en *Gaceta Parlamentaria*, año XI, no. 2622-IV, martes 28 de octubre de 2008 [consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx> en junio de 2013].

- “Dictamen de la Comisión de Energía, con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, en *Gaceta Parlamentaria*, año XI, no. 2622-V, martes 28 de octubre de 2008 [consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx> en junio de 2013].
- “Dictamen de la Comisión de Energía, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos”, en *Gaceta Parlamentaria*, año XI, no. 2622-VI, martes 28 de octubre de 2008 [consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx> en junio de 2013].
- “Dictamen de la Comisión de Energía, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía”, en *Gaceta Parlamentaria*, año XI, no. 2622-VII, martes 28 de octubre de 2008 [consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx> en junio de 2013].

### 3. *Diario de debates*

- Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, LX Legislatura, año III, Primer Periodo Ordinario, no. 18, jueves 23 de octubre de 2008, [consultado en [www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&id=2270&lg=60&ano=3](http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&id=2270&lg=60&ano=3) en junio de 2013].
- Diario de los Debates* (Cámara de Diputados), martes 28 de octubre de 2008, sesión no. 21, año III [consultado en <http://cronica.diputados.gob.mx> en junio, 2013].

### 4. *Bibliografía general*

- Abramson, Paul (1971), “Social Class and Political Change in Western Europe. A Cross-National Longitudinal Analysis”, en *Comparative Political Studies* 4, julio.
- Adame, Marco Antonio (2013), “Pacto por México... el paradigma del sí”, en <http://pactopormexico.org/pacto-por-mexico-el-paradigma-del-si/>, 2013 [consultado en junio de 2013].
- Cárdenas, Jaime (2009), *En defensa del petróleo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Cohen, Benjamin (1996), “Phoenix Risen. The Resurrection of Global Finance”, en *World Politics*, no. 48.
- Drezner, Daniel (2001), “Globalization and Policy Convergence”, en *International Studies Review*, no. 1, primavera.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos (2011), “Stuck in the Mud: the Politics of Constitutional Reform in the Oil Sector in Mexico”, texto preparado para el estudio “The Future of Oil in Mexico”, patrocinado por el James A. Baker III Institute for Public Policy y The Mexican Studies Program at Nuffield College, Oxford University, 29 de abril [consultado en <http://bakerinstitute.org/publications/stuck-in-the-mud-the-politics-of-constitutional-reform-in-the-oil-sector-in-mexico> en junio de 2013].

- Garrett, Geoffrey y Peter Lange (1991), "Political Responses to Interdependence: What's Left to the Left", en *International Organization*, no. 45.
- Ibarra Muñoz, David (2008), "El desmantelamiento de Pemex", en *Economíaunam*, vol. 5, no. 13 [consultado en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecuissue/view/240/showToc> en junio de 2013].
- Johansson, Steven (2012), "La distancia ideológica entre los tres principales partidos políticos mexicanos (1976-2006)", en *Estudios Políticos*, vol. 9, no. 26, mayo-agosto de 2012.
- Johansson, Steven (2013), "Los partidos políticos mexicanos ante las reformas estructurales (2001-2012)", en *Estudios Políticos*, vol. 9, no. 29, mayo-agosto de 2013.
- Kirchheimer, Otto (1980), "El camino hacia el partido de todo el mundo", en K. Lenk y F. Neumann (eds.), *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama.
- Lipset, Seymour Martin (1968), "The Modernization of Contemporary European Politics", en *Revolution and Counterrevolution. Change and Persistence in Social Structures*, Nueva York, Basic Books.
- Mabro, Robert (2007), "El nacionalismo petrolero, la industria del petróleo y la seguridad energética", en *ARI*, no. 114, Real Instituto Elcano, 21 de noviembre [consultado en [www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI1142007\\_Mabro\\_nacionalismo\\_petrolero.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI1142007_Mabro_nacionalismo_petrolero.pdf) en septiembre de 2013].
- Mair, Peter y Richard Katz (1997), "Party Organization, Party Democracy and the Emergence of the Cartel Party", en Peter Mair (ed.), *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford, Clarendon Press.
- Offe, Klaus (1996), *Partidos políticos y movimientos sociales*, Madrid, Sistema.
- "Pacto por México", en <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>, [consultado en junio de 2013].
- Partido de la Revolución Democrática (2011), *Documentos básicos. XII Congreso refundacional. Programa*, México [consultado en [www.prd.org.mx/portal/](http://www.prd.org.mx/portal/) en junio de 2013].
- Sassoon, Donald (1997), *Looking Left. European Socialism After the Cold War*, Londres, I. B. Taurus.
- Thomas, John Clayton (1980), "Ideological Trends in Western Political Parties", en P. H. Merkl (ed.), *Western European Party Systems*, Nueva York, Free Press.